



Município: Palmeiras de Goiás- Go

Processo nº: 1198/2026

Interessado: Instituto de Previdência Social de Palmeiras de Goiás - Palmeiras Prev

Modalidade: Inexigibilidade de Licitação

Objeto: Prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica para o exercício de 2026.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. ARTIGO 74, I, DA LEI Nº 14.133/2021. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, do serviço de *fornecimento de água*, no valor de **R\$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais)**.

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles que abrangem conveniência e oportunidade para a celebração do ato, bem como os elementos de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC/AGU nº 7, que assim dispõe:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da





necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento". (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- I - documento de formalização de demanda e, **se for o caso**, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;*
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;*
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;*
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;*
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;*
- VI - razão da escolha do contratado;*
- VII - justificativa de preço;*
- VIII - autorização da autoridade competente.*

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica

Termo de Referência





O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Estimativa da despesa e justificativa de preço

Os quantitativos e a estimativa de despesa devem levar em conta dados pormenorizados, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou ao quantitativo estimado. O tema é especialmente importante e deve ser registrado no processo de forma objetiva.

Portanto, deve-se evitar ao máximo a elaboração de estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Deverá o gestor justificar a estimativa das quantidades demandadas, com suporte nas faturas anteriores e nos eventuais projetos de ampliação da unidade, do número de servidores ou de mudanças no horário de atendimento.

Por fim, convém ressaltar que *não* compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, mas apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a contratação e verificar se há suporte documental coerente.

Em relação à **justificativa do preço**, como o serviço de fornecimento de água é remunerado por tarifa pública, é desnecessária a realização de pesquisa para verificar a vantajosidade dos preços a serem contratados.

Assim, é preciso que seja verificado o grupo de consumo em que a Entidade Pública contratante está inserida, que deve refletir as regras da regulamentação promovida pela autoridade regulatória. Portanto, deve ser evitado o equivocado enquadramento, que poderia impactar até mesmo o preço do serviço.

Cabe à autoridade, então, confirmar tal condição, providenciando a juntada do ato normativo que fixa as tarifas a serem cobradas de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo, sendo admitida a indicação do endereço eletrônico para tal consulta.





Além disso, deve a Administração verificar com a empresa a existência de condições mais favoráveis de contratação, devendo ser colacionado aos autos o resultado de tal pesquisa. A propósito, havendo preços especiais, estes devem ser observados na vigência contratual

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

Entretanto, casos há em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a promover uma disputa entre particulares.

Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei; na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade a observar. O que vale é a impossibilidade de obter propostas equivalentes, ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo. Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção à regra do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

(...) § 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

A situação de inexigibilidade eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da situação de inexigibilidade, razão da escolha do fornecedor (ou executante) e justificativa do preço, tudo conforme parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse prisma, é cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (artigo 72, III, da Lei n.º 14.133, de 2021) e demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:





a) a inviabilidade de competição, deve a Administração demonstrar as reais necessidades e a essencialidade que justifiquem a especificidade do objeto, o qual deve apresentar características especiais e ímpares, ou seja, só haver uma solução que atenda à necessidade da Administração;

b) a existência de apenas um único fornecedor com capacidade e qualificações para ser contratado.

A seguir, passaremos à análise quanto ao cumprimento dos requisitos acima indicados.

Inviabilidade de competição e exclusividade no fornecimento

Em relação à inviabilidade de competição, deve a Administração instruir o processo com comprovação acerca da exclusividade do fornecimento de água pela empresa Concessionária que será contratada, o que pode ser feito pelas seguintes formas:

- declaração da empresa sobre a exclusividade;
- cópia da lei estadual/municipal que determina a criação do serviço e sua abrangência; ou
- cópia do contrato de concessão em que especificada a abrangência da atuação da empresa contratada.

Vale ressaltar que a análise quanto ao mérito das avaliações da inviabilidade de competição não compete a este órgão consultivo, que não possui a expertise necessária para verificar se, de fato, existe ou não viabilidade de competição, **cabendo à área técnica se certificar quanto à veracidade das informações trazidas aos autos.**

DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal.





Atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

Convém observar que, em caso de ocorrência de alguma irregularidade, ainda assim, será possível a contratação da empresa concessionária, desde que (i) seja previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e (ii) que referida autoridade comunique ao agente arrecadador e à agência reguladora a situação de irregularidade da contratada, tudo conforme previsto na Orientação Normativa/AGU nº 09, de 2011, cujos termos se revelam compatíveis com o novo regime instituído pela Lei nº 14.133/2021:

Orientação Normativa/AGU nº 09, de 2011:

A COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL NA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO OU NO PAGAMENTO DE SERVIÇOS JÁ PRESTADOS, NO CASO DE EMPRESAS QUE DETENHAM O MONOPÓLIO DE SERVIÇO PÚBLICO, PODE SER DISPENSADA EM CARÁTER EXCEPCIONAL, DESDE QUE PREVIAMENTE AUTORIZADA PELA AUTORIDADE MAIOR DO ÓRGÃO CONTRATANTE E CONCOMITANTEMENTE, A SITUAÇÃO DE IRREGULARIDADE SEJA COMUNICADA AO AGENTE ARRECADADOR E À AGÊNCIA REGULADORA.

Isso porque, em caso de serviços essenciais, prestados em regime de monopólio, a Administração não pode deixar de contratar a concessionária que esteja em situação irregular perante o Fisco, vez que, nestes casos, impõe-se um interesse público maior, qual seja, a continuidade da prestação do serviço público dependente dos serviços objeto de exclusividade.

Portanto, no confronto entre dois valores constitucionais, deve prevalecer o que melhor atende o interesse público.

Desta maneira, na ocorrência de irregularidades, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida, ou justificativa da autoridade competente para a sua dispensa, na forma da Orientação Normativa/AGU nº 09, de 2011.

Por fim, antes da assinatura do contrato, convém que seja promovida a atualização da consulta às certidões que estiverem vencidas ou próximas ao vencimento, para verificação de sua validade.

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

Deverá constar, em atenção ao artigo 72, IV da Lei nº 14.133, de 2021, a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como





projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 (*"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000"*).

Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000).

DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- a) cópia integral do termo de referência;
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se pela **REGULARIDADE JURÍDICA**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer.

À consideração superior.

Palmeiras de Goiás, 09 de fevereiro de 2026

Anadires R. Toledo Júnior
Consultor Jurídico
OAB/GO nº. 32.527

